Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 392/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1056/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Comunidad de Regantes San Martín del Tesorillo
Artículos	2, 24 LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 28 de octubre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante declara haber presentado el 22 de septiembre de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"[…] conforme al art. 66 de la Ley 39/2015, EXPONE:*
>
> *"Que conforme al art. 2.e de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno dada su calidad de Corporación de Derecho Público, realiza funciones públicas aunque mantiene una opacidad total sobre el funcionamiento de la misma, por lo que les solicita, una vez más, determinada información pública.*
>
> *"1.- Copia de los últimos 10 escritos remitidos al organismo de la administración pública al que estén vinculados conforme a la normativa vigente.*
>
> *"2.- Copia de las 10 últimas denuncias por uso indebido del agua presentadas ante la administración pública, dentro de sus competencias públicas de gestión del agua, dado que han manifestado la detección de riegos ilegales en su ámbito de competencias. En caso de que sean menos las denuncias presentadas o no se haya realizado ninguna ruego se remita copia de las presentadas o me lo indique respectivamente.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

“3.- Copia de los expedientes de subvenciones o ingresos públicos solicitados o recibidos por parte de su Corporación durante los últimos cinco años.

“4.- Enlace al portal de transparencia donde mantenga publicada, en su caso, la información objeto de publicidad activa por parte de su corporación”.

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 7 de noviembre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El mismo 7 de noviembre de 2024 la persona reclamante presenta escrito ante este Consejo en el que comunica lo siguiente:

“Recibida su notificación sobre reclamación 2024-1056 dirigida a mi persona no localizo ninguna reclamación que haya hecho, personalmente, en la fecha que indican.

“Es posible que se refieren a alguna reclamación de la Asociación que presido, (xxxx), pero dado que no se le menciona en ninguna parte de la notificación y tampoco se indica la referencia del asunto que, en todas las reclamaciones, aparece sobre el texto «Cítese al contestar», entiendo que tampoco será de ésta.

“Lo cual les comunico por si tienen que hacerla llegar al receptor correcto.

“SOLICITA

“Se tenga en cuenta que las reclamaciones de personas jurídicas pueden extraviarse si no se envían a éstas, en caso de que haya sido ése el fallo, indicando la referencia de origen y el destinatario correcto.

“Se le remita en caso de que no haya sido un error copia del escrito de reclamación personal que les haya llegado por mi parte dado que no parece coincidir con ninguna presentada con esos datos”.

3. El 18 de noviembre de 2024 el Consejo, en contestación al escrito anterior, traslada a la persona reclamante lo siguiente:

“Le informo de que consta en el expediente de la reclamación 1056/2024 un documento presentado el día 28/10/2024 por usted (DNI [número de D.N.I. de la persona reclamante], que califica como reclamación («Se admita esta RECLAMACIÓN por incumplimiento del plazo de respuesta en las solicitudes de información pública contra la Corporación de Derecho Público indicada»). Para su localización, le indico que el sistema electrónico de presentación de documentos genera una copia del escrito presentado y que se le facilita en el proceso.

“Consta igualmente en el expediente que el 7/11/2024 leyó la notificación electrónica en la que se le informaba del inicio del expediente de reclamación 1056/2024.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"En cualquier caso, y para evitar las dificultades que pudiera tener para la localización del documento, se le adjunta a este oficio".

Y se le facilita copia de la reclamación por él presentada el 28 de octubre de 2024.

4. El 19 de noviembre de 2024 tiene entrada en el Consejo escrito de la entidad reclamada comunicando lo siguiente:

"Que el pasado día 8 de noviembre recibió notificación del Consejo de Transparencia con número de referencia indicado en el asunto.

"Que en la misma se nos da traslado de una solicitud de información a la Comunidad de Regantes de San Martín del Tesorillo.

"Que esta comunidad de Regantes el pasado día 8 de noviembre no tenía conocimiento de dicha solicitud de información requerida por el Sr. [nombre de la persona reclamante].

"Que se le ha dado registro de entrada, a la solicitud del Sr. [nombre de la persona reclamante], en esta Comunidad de Regantes con número interno 46/24, fecha 8 de noviembre de 2024.

"Que se gestionará la misma en el menor plazo posible, gestión que será puesta en conocimiento de este Consejo".

5. El 17 de enero de 2025 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 20 de enero de 2025.

6. El 1 de abril de 2025 la entidad reclamada presenta escrito a este Consejo, en el que informa *"que se ha remitido resolución al solicitante"* y que *"se tenga por cumplida, dentro del plazo establecido, la resolución de expediente con número de registro interno nº 29/2024 que dio origen a la Reclamación 2024/1056 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía*".

7. El 9 de abril de 2025 el Consejo requiere a la entidad reclamada copia de la documentación que acredite la puesta a disposición del reclamante de la información solicitada, mediante recibí del mismo o justificante de la recepción de la misma así como copia de la información pública o documentación solicitada que se ha puesto a disposición de la persona reclamante.

8. El mismo día la entidad reclamada, en respuesta a este requerimiento, aporta determinada documentación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.h) LTPA, al ser la entidad reclamada una corporación de derecho público de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la persona reclamante manifiesta que la solicitud fue presentada el 22 de septiembre de 2024, aportando copia de dicha solicitud, aunque no queda acreditada su presentación ante la entidad reclamada. Como la reclamación se presenta el 28 de octubre de 2024, podemos considerar producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, y por tanto la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Por otro lado, la entidad reclamada manifiesta tener conocimiento de la solicitud al ser requerida por este Consejo durante la tramitación de esta reclamación, y pone en nuestro conocimiento el procedimiento de resolución de la citada solicitud, trasladando cierta documentación.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. Con la solicitud de información cuya respuesta se reclama, la persona reclamante pretendía obtener determinada documentación relativa a una Comunidad de Regantes. En concreto, se solicitaba:

> *"1.- Copia de los últimos 10 escritos remitidos al organismo de la administración pública al que estén vinculados conforme a la normativa vigente.*
>
> *"2.- Copia de las 10 últimas denuncias por uso indebido del agua presentadas ante la administración pública, dentro de sus competencias públicas de gestión del agua, dado que han manifestado la detección de riegos ilegales en su ámbito de competencias. En caso de que sean menos las denuncias presentadas o no se haya realizado ninguna ruego se remita copia de las presentadas o me lo indique respectivamente.*
>
> *"3.- Copia de los expedientes de subvenciones o ingresos públicos solicitados o recibidos por parte de su Corporación durante los últimos cinco años.*
>
> *"4.- Enlace al portal de transparencia donde mantenga publicada, en su caso, la información objeto de publicidad activa por parte de su corporación".*

Para resolver la presente reclamación debemos valorar, en primer lugar, la sujeción a la normativa de transparencia de las pretensiones incluidas en la solicitud de información.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Las Comunidades de Regantes son corporaciones de derecho público adscritas al correspondiente Organismo de Cuenca, según lo indicado en el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio:

> *"Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

Regulación que se completa en los artículos 198 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

El artículo 3.1. h) LTPA incluye en su ámbito subjetivo a las corporaciones de derecho público, por lo que estas comunidades se han de considerar incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa de transparencia, como ya se ha indicado en el Fundamento Jurídico primero, si bien únicamente en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

En este sentido, se debe recordar que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de estas Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que *"Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley".*

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2005 afirma en su Fundamento Jurídico Segundo:

> *"La Sala de instancia se fundamenta, en síntesis, y por lo que al particular que aquí interesa, de carácter estimatorio, en la siguiente argumentación: «Las Comunidades de Regantes son Corporaciones sectoriales de base privada, esto es, Corporaciones Públicas que realizan una actividad que en gran parte es privada, si bien tienen atribuidas , por ley o delegadas, algunas funciones públicas; ni sus fondos constituyen dinero público, ni sus cuotas o derramas (entre sus miembros, no ad extra) exacciones públicas regidas por el principio de legalidad tributaria, ni sus empleados funcionarios, ni sus bienes nunca demaniales, ni sus actos son actos administrativos fuera del caso específico en que se produzcan en el ejercicio de funciones públicas»".*

Y como ya indicábamos en la Resolución 345/2023:

> *"(…) Respecto a la aplicabilidad de la normativa de transparencia a las corporaciones de derecho público hay que señalar que ya el preámbulo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) incluye en el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I a las: «entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas...», es en este ámbito en el que se previó la aplicación de la norma a las Cámaras de Comercio, que tienen consideración de corporación de derecho público*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

conforme a su ley específica, Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.

"Igualmente el art. 3.1.h) de la LTPA dispone expresamente que las Corporaciones de Derecho Público andaluzas están incluidas en el ámbito subjetivo de la LTPA, aunque solamente en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo. Por otra parte, debe notarse que, en virtud de lo previsto en el artículo 2.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, este orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público adoptados en el ejercicio de funciones públicas.

"Según venimos declarando en doctrina constante, «[e]s el doble carácter público y privado que ostentan estas Corporaciones lo que hace que el régimen de aplicación de la LTPA no sea tan intenso como el aplicado para las Administraciones Públicas, de modo que quedaría al margen de esta Ley el conjunto de actividades no sometidas al Derecho administrativo. No obstante, por las finalidades preeminentemente públicas que ostentan, por la no menos importante función de las prerrogativas públicas que ejercen y por el carácter de actos administrativos que se derivan de la actividad colegial en sus decisiones sujetas al derecho administrativo, se justifica el hecho de que se vean sometidas a las exigencias en materia de transparencia» (así, entre otras, Resoluciones 31/2016, FJ 2º; 329/2018, FJ 2º y 114/2019, FJ 4º).

"De conformidad con lo anterior, en el presente caso es preciso determinar si la información que se solicitó por la persona reclamante al Colegio de Psicología Oriental de Andalucía se trataba de información elaborada u obtenida en ejercicio de sus funciones públicas.

"La delimitación de las actividades colegiales sujetas a derecho administrativo exige un análisis individualizado, tal y como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006:

"«Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso- Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil".

Así, en el caso de las Comunidades de Regantes, y con carácter general, son actos sujetos a derecho administrativo aquellos relacionados con su organización y funcionamiento, y con el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas, incluyendo por tanto aquellos vinculados a los aprovechamientos de riegos y a las potestades de policía y jurisdiccionales sobre el uso del agua.

Por su parte, la Guía de transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público elaborada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Unión Profesional, ofrece igualmente pautas para delimitar qué actividades colegiales están sujetas a derecho administrativo, y por tanto pueden ser objeto de una solicitud de información al amparo de la normativa de transparencia. En el mismo sentido, nos hemos pronunciado en la Consulta 1/2018, de 7 de mayo.

En cualquier caso, conviene aclarar que esta reclamación analiza el derecho de acceso a la información solicitada con base a la normativa de transparencia, sin poder entrar a valorar el derecho de la persona reclamante que la normativa específica aplicable a la corporación de derecho púbico o los estatutos le pudieran reconocer.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Procede pues analizar, o en palabras del Tribunal Supremo "*examinar caso por caso",* si lo solicitado está o no incluido en la actividad de la corporación sometida a derecho administrativo.

Respecto a la primera pretensión de la solicitud, relativa a la "*Copia de los últimos 10 escritos remitidos al organismo de la administración pública al que estén vinculados conforme a la normativa vigente",* no disponemos de información suficiente para valorar la cuestión, ya que habrá que estar al concreto contenido de los solicitados escritos, pues, aunque el órgano destinatario de los mismos sea una administración pública (el respectivo Organismo de Cuenca en su caso) será el contenido del escrito lo que determine su sometimiento o no a la normativa de transparencia. Esto es, solo cuando el escrito remitido se refiera a las funciones públicas que la entidad reclamada tiene encomendadas será objeto del derecho de acceso a la información pública.

Corresponderá por tanto a la entidad reclamada valorar si el contenido del escrito remitido al correspondiente Organismo de Cuenta tiene por objeto el desempeño de las funciones públicas, relacionadas en este caso con la explotación de los bienes hidráulicos, que tiene encomendadas.

4. Respecto a la "*Copia de las 10 últimas denuncias por uso indebido del agua presentadas ante la administración pública, dentro de sus competencias públicas de gestión del agua [...]",* este Consejo considera que estas denuncias sí se incluyen entre las funciones que realiza la Comunidad de Regantes en ejercicio de sus funciones públicas, concretadas estas en la explotación de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento.

Así, en el caso de las Comunidades de Regantes, y con carácter general, son actos sujetos a derecho administrativo aquellos relacionados con su organización y funcionamiento, y con el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas, incluyendo por tanto aquellos vinculados a los aprovechamientos de riegos y a las potestades de policía y jurisdiccionales sobre el uso del agua.

Este Consejo considera que esta información sí está relacionada con el ejercicio de las potestades atribuidas a la Comunidad de Regantes. Tal y como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2011:

> *"El examen sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes deberá partir del articulo 82 de la vigente Ley de Aguas que al regular la naturaleza y régimen jurídico de las comunidades de usuarios* **---** *género del que forma parte la clase de Comunidades de Regantes, artículo 81.1* **---** *indica que tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de Cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento, y que actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, añadiendo el artículo 81 que los estatutos u ordenanzas, que redactarán y aprobarán los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de Cuenca, regularán la organización de las comunidades de usuarios, así como la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento.*
>
> *"Siendo la función pública primordial de las Comunidades de Regantes administrar y distribuir entre sus miembros los aprovechamientos colectivos de aguas públicas concedidas, en el ejercicio de tal función están investidas de una serie de potestades, de las que cabe destacar:*
>
> *1) La potestad organizativa y normativa, por medio de tales Estatutos y Ordenanzas, teniendo en cuenta los contenidos organizativos mínimos relativos a la equidad para contribuir a los*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

gastos, la garantía de los derechos políticos de sus miembros y el funcionamiento democrático de sus miembros (artículo 82.2);

2) La ejecutividad de sus actos, en los términos previstos en la Ley 30/1992 (artículo 84.5);

3) La utilización de la ejecución sustitutoria para actos que impongan a los usuarios una obligación de hacer de carácter no personalísimo (artículo 83.1);

4) La utilización de la vía de apremio para el cobro de sus deudas liquidas, devengadas con motivo de gastos de conservación, limpieza y mejoras y por la administración y distribución de las aguas, con motivo de ejecución subsidiaria o deudas provenientes de multas e indemnizaciones impuestas por los Tribunales o Jurados de Riego (artículo 83.1. y 4);

5) La potestad de dirimir las controversias de hecho que se susciten entre los usuarios, así como de imponer multas por las infracciones previstas en las Ordenanzas e indemnizaciones (artículo 84.6); y,

6) El carácter de beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres (articulo 83.2).

Pues bien, las potestades indicadas justifica que la Ley de Aguas someta su ejercicio a la tutela por el Organismo de Cuenca, que la ejercerá por dos vías:

1) A través de la aprobación de sus Estatutos y Ordenanzas y sus modificaciones, con la salvedad de que no podrá denegar la aprobación de los estatutos y ordenanzas, ni introducir variantes en ellos, sin previo dictamen del Consejo de Estado (articulo 81.1); y,

2) A través del recurso de alzada contra Acuerdos de la Junta General y la Junta de Gobierno.

Su naturaleza de Corporación de Derecho Público también ha sido reseñada por el Tribunal Constitucional en su STC 227/1988 (RTC 1988, 227) , declarando en su Fundamento de Derecho 24 que "Las comunidades de usuarios que regula la Ley son, como se indica expresamente en el art. 74.1 de la misma, Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de cuenca (o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente, de acuerdo con la Disposición adicional cuarta), por lo que el Estado es competente para regular las bases de su régimen jurídico " Tratándose de Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación por los interesados".

Sin embargo, junto a esta función pública, en las Comunidades de Regantes no cabe desconocer la existencia de un interés netamente privado, de carácter profesional, que estuvo presente en sus orígenes históricos, como agrupaciones de agricultores para la autogestión y distribución del agua del riego de un modo eficaz, ordenado y equitativo, carácter que pervive en la actualidad, por más que la evolución histórica de estas agrupaciones se haya caracterizado por una tendencia a acentuar sus funciones públicas, aunque sin llegar a desnaturalizar o eliminar su carácter de agrupación privada para satisfacer los intereses de los comuneros.

Por ello, caber concluir que las Comunidades de Regantes forman parte de la denominada Administración Corporativa, caracterizados por ser entes dotados de personalidad jurídica a los que la Ley les atribuye la gestión de fines públicos, lo que les convierte en Administraciones Públicas, pero que a la vez que satisfacen los intereses privados de sus miembros, siendo pues

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

de naturaleza mixta pública-privada, al igual que otro tipo de entidades asociativas previstas en nuestro ordenamiento como son los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las extinguidas Cámaras de la Propiedad Urbana".

Y es que la gestión y supervisión de los aprovechamientos hídricos es la función principal de estas corporaciones y que justifica precisamente la delegación de competencias públicas. Y las denuncias por un uso ilícito de estos recursos hídricos se incluyen en estas funciones públicas.

Procede pues estimar la reclamación en lo que a esta pretensión se refiere.

5. Analizamos ahora la pretensión relativa a los "*expedientes de subvenciones o ingresos públicos solicitados o recibidos por parte de su Corporación durante los últimos cinco años".*

Ya hemos adelantado que, respecto a una corporación de derecho público, y en concreto una Comunidad de Regantes, "*ni sus fondos constituyen dinero público, ni sus cuotas o derramas (entre sus miembros, no ad extra) exacciones públicas regidas por el principio de legalidad tributaria, [...], ni sus bienes nunca demaniales".*

Sobre el sometimiento de este tipo de información económica presupuestaria al derecho administrativo, nos hemos pronunciado anteriormente en otras resoluciones. Así, en la Resolución 149/2022, indicábamos que:

"Partiendo de las previsiones legales, el Tribunal Supremo ha establecido las reglas generales para esta delimitación. Así, en la misma Sentencia ha precisado las actividades incluidas y excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa:

"Por su propia naturaleza son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutual, y la asistencia social de sus miembros y su familia, y entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dicha cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir, la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente. Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional Contencioso-Administrativo: a), la colegiación obligatoria (STC 194/1998 (RTC 1998, 194)); b), todo su régimen electoral c), el régimen disciplinario; d), el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias respecto de sus colegiados».

"(…)

"Así se infiere con toda claridad de la citada Guía de transparencia que, al abordar la publicidad en punto a la información económica y presupuestaria, argumenta lo siguiente: "Según jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, las corporaciones de derecho público tienen autonomía financiera y sus finanzas no se controlan ni por la Intervención General del Estado ni por el Tribunal de Cuentas"; lo que le llevaría a concluir que cualquier acto de ejecución presupuestaria no sujeto a Derecho Administrativo, "no puede ser considerada información pública en el sentido de la LTAIBG..." (pág. 13).

Y en similar sentido se pronuncia la Consulta 1/2018, citando expresamente la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 28 de febrero de 2012):

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

"...los presupuestos no integran funciones públicas. Los fondos colegiales no solo financian funciones públicas sino también publicaciones, cursos de formación, páginas web, asesoramientos de diversa naturaleza y otros servicios de naturaleza privada. Además, la regulación vigente culmina un proceso en el que se concluye que los acuerdos económicos y patrimoniales de los Colegios Profesionales tienen una evidente naturaleza privada y que no se incardinan en los denominados "actos adoptados en ejercicio de funciones públicas" del artículo 2, letra c) de la Ley 29/1998. La Jurisprudencia del Orden civil ha declarado que es competente para conocer sobre cuestiones de naturaleza privada de los Colegios Profesionales. La delimitación de la actuación pública de los colegios profesionales es una cuestión ya resuelta por la Sala presente en sentencia de ares de mayo de dos mil seis, como también por la STC 194/2008)"

Posición que, por lo demás, ya habíamos tenido oportunidad de sostener en el Fundamento Jurídico Quinto de la Resolución 31/2016, de 1 de junio:

"En relación con la solicitud de información de los presupuestos, con partidas detalladas, la jurisprudencia viene manteniendo que si bien "la adecuación o no a derecho de las partidas a que los mismos se refieren (los presupuestos) es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso administrativa y revisable ante la jurisdicción civil ordinaria, no hay que olvidar que esa excepción no alcanza al acto de aprobación de los mismos, que ha de hacerse por el órgano competente y constituido en forma y que es revisable ante esta jurisdicción contencioso administrativa, en ese particular". (STS de 3 de mayo de 2006, recaída en el recurso de casación núm. 9699/2003, o STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 12 de noviembre de 12 noviembre 2010)".

La citada Guía de Transparencia afirma expresamente que:

"Por lo tanto, cualquier otro acto de ejecución presupuestaria y, en concreto, las subvenciones que concedan, sus presupuestos, cuentas anuales o las retribuciones percibidas por los responsables de la corporación no puede ser considerada información pública en el sentido de la LTAIBG y, por lo tanto, su publicación no debe considerarse preceptiva".

Pero esto sería aplicable a las subvenciones o ayudas concedidas por la propia corporación que no estarían por tanto sujetas a derecho administrativo.

Cuestión diferente es el contenido de esta pretensión que se refiere a subvenciones o ingresos que ha recibido la corporación procedente de administraciones públicas. En ese caso, podríamos considerar que si el proyecto, la acción, conducta o situación financiada con la subvención tiene por objeto el fomento de una actividad relacionada exclusiva o parcialmente con el ejercicio de alguna de las funciones administrativas que corresponden a la comunidad de regantes deberá considerarse incluida en el ámbito de aplicación de la LTPA y deberá darse la información.

Por lo tanto, la entidad reclamada deberá informar de lo solicitado únicamente respecto a aquellas subvenciones que estuvieran relacionadas con la financiación de las funciones administrativas que tenga atribuidas.

6. Respecto a la última pretensión consistente en el "*Enlace al portal de transparencia donde mantenga publicada, en su caso, la información objeto de publicidad activa por parte de su corporación",* debemos considerar que debe estimarse esta pretensión.

Como indicábamos en nuestra Consulta 1/2018, de 7 de mayo, formulada por el Colegio de Podólogos de Andalucía relativa a los actos de la corporación sujetos a publicidad activa, a las

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

corporaciones de derecho público le resulta de aplicación las exigencias derivadas de la publicidad activa que se regulan en los artículos 9 a 16 LTPA y artículos 5 a 8 LTAIBG.

El artículo 2 b) LTPA define la publicidad activa como *"la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos precisados en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública".*

Las obligaciones de publicidad activa que penden sobre una corporación de derecho público se circunscriben a sus actividades sujetas al Derecho administrativo [art. 3.1 h) LTPA; art. 2.1 e) LTAIBG]. Y, en esta línea, el artículo 2 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece que este orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas. En consecuencia, quedan al margen de la legislación reguladora de la transparencia aquellos actos que adopte la corporación en su esfera estrictamente privada.

Por lo tanto, debe estimarse la pretensión relativa a conocer el enlace al Portal o página web en la que la entidad reclamada haga pública la información objeto de publicidad activa conforme a la normativa de transparencia.

7. Determinadas cuáles de las peticiones de información formulada deben, en principio, ser atendidas por la entidad reclamada por estar relacionadas con el ejercicio de sus funciones administrativas, debemos indicar que en la documentación remitida a este Consejo se encuentran diversos escritos: email, inventario de la comunidad, nombramiento de recaudadores, certificado de la Junta directiva, contratos, movimiento de cuentas bancarias, facturas, información de cuentas bancarias, burofax, entre otros. Entre dicha documentación se encuentra la resolución, de fecha 11 de marzo de 2025, remitida a la persona reclamante mediante correo electrónico de 12 de marzo de 2025, en la que se da respuesta a varias solicitudes de información formuladas por la persona reclamante y por su padre que se han unificado en un sólo expediente, si bien ninguna de ellas se corresponde con la solicitud a la que se refiere esta reclamación.

Por tanto, la documentación remitida no da respuesta a las pretensiones recogidas en la solicitud de información, puesto que parece proporcionarse documentación relativa a otras cuestiones de la corporación dirigidas por la misma persona reclamante en otra anterior solicitud, de la que se tiene conocimiento al haber sido, igualmente objeto de reclamación ante este Consejo (Reclamación 204/2024), finamente resuelta mediante Resolución 668/2024, de 24 de julio.

Por todo ello, una vez revisado el contenido de la documentación remitida, no podemos considerar que con la misma se haya dado adecuada respuesta a las pretensiones contenidas en esta nueva solicitud de información.

En conclusión, la entidad reclamada habrá de facilitar la información relativa a:

a) Respecto a la "*Copia de los últimos 10 escritos remitidos al organismo de la administración pública al que estén vinculados conforme a la normativa vigente",* la entidad reclamada habrá de valorar si el contenido del escrito remitido al correspondiente Organismo de Cuenta tiene por objeto el desempeño de las funciones públicas relacionadas con la explotación de los bienes hidráulicos.

b) "Copia de las 10 últimas denuncias por uso indebido del agua presentadas ante la administración pública, dentro de sus competencias públicas de gestión del agua […]".

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

c) “Copia de los expedientes de subvenciones o ingresos públicos solicitados o recibidos por parte de su Corporación durante los últimos cinco años” en tanto en cuanto las subvenciones tengan por objeto el fomento de una actividad relacionada exclusiva o parcialmente con el ejercicio de alguna de las funciones administrativas que corresponden a la comunidad de regantes.

d) “Enlace al portal de transparencia donde mantenga publicada, en su caso, la información objeto de publicidad activa por parte de su corporación”.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación en cuanto a la siguiente información:

a) Respecto a la "*Copia de los últimos 10 escritos remitidos al organismo de la administración pública al que estén vinculados conforme a la normativa vigente*", cuando el contenido del escrito remitido al correspondiente Organismo de Cuenta tenga por objeto el desempeño de las funciones admnistrativas relacionadas con la explotación de los bienes hidráulicos.

b) "*Copia de las 10 últimas denuncias por uso indebido del agua presentadas ante la administración pública, dentro de sus competencias públicas de gestión del agua […]".*

c) "*Copia de los expedientes de subvenciones o ingresos públicos solicitados o recibidos por parte de su Corporación durante los últimos cinco años*" en tanto en cuanto tengan por objeto el fomento de una actividad relacionada exclusiva o parcialmente con el ejercicio de las funciones administrativas.

d) "Enlace al portal de transparencia donde mantenga publicada, en su caso, la información objeto de publicidad activa por parte de su corporación".

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo